

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 9.212, DE 2017

(Apensados: PLs 7.537/2006, 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013, 413/2015, 7.055/2017 e 9.213/2017)

Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

**Autor:** SENADO FEDERAL (Senador José Serra)

**Relator:** Deputado BETINHO GOMES

## I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o Projeto de Lei (PL) n.º 9.212, de 2017, de autoria do ilustre Senador José Serra, que altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

O art. 1º do projeto altera os arts. 10 e 59 da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, de modo que cada partido possa registrar um candidato e um suplente, em cada distrito eleitoral, para as eleições da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais.

O art. 1º do projeto ainda determina que a circunscrição eleitoral seja dividida em distritos em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras dessa circunscrição; estabelece os critérios a serem seguidos pela Justiça Eleitoral para a definição territorial dos distritos eleitorais; e dispõe que o partido que registrar ao menos um candidato à eleição em distrito concorre também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.

Ao alterar o art. 59 da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, o art. 1º da proposição assevera que, na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa, o voto no candidato do respectivo distrito e o voto partidário.

Por sua vez, o art. 2º do Projeto de Lei n.º 9.212, de 2017, acrescenta os arts. 105-A, 105-B, 105-C e 105-D ao Código Eleitoral, a fim de estabelecer que os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos e pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia descrita abaixo.

Inicialmente, é formada uma lista ordenada de partidos na circunscrição, baseada nas maiores médias dos votos partidários obtidos por cada agremiação.

Posteriormente, as cadeiras que cada partido tenha conquistado pelo voto distrital são distribuídas em correspondência com as vagas que lhe tiverem sido atribuídas na supracitada lista ordenada.

Caso o partido tenha obtido cadeiras pelo voto distrital em número superior às vagas que lhe foram atribuídas na lista, ser-lhe-ão distribuídas cadeiras adicionais em número suficiente para suprir a diferença, utilizando-se as vagas atribuídas, mas ainda não distribuídas, na ordem inversa da lista.

Contudo, caso o partido não tenha eleito tantos candidatos pelo voto distrital, quantos são as vagas a que ele tem direito pelo voto proporcional, as vagas remanescentes, após a distribuição prevista no parágrafo anterior, serão preenchidas por candidatos do partido conforme a sua própria lista preordenada.

Ainda de acordo com o art. 2º do projeto, os candidatos aos distritos poderão compor também a lista preordenada de seus partidos.

Pelo art. 3º da proposição principal, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital, o suplente de Deputado Federal, Deputado

Estadual, Deputado Distrital ou Vereador será o suplente registrado juntamente com o candidato eleito.

O art. 4º revoga os arts. 106, 107, 108, 109 e 111 do Código Eleitoral, e o art. 10, incisos I e II, da Lei n.º 9.504, de 1997.

O art. 5º contém a cláusula de vigência e determina a observância do art. 16 da Constituição Federal, que prevê o princípio da anterioridade eleitoral.

Ao Projeto de Lei n.º 9.212, de 2017, foram apensadas as seguintes proposições:

- Projeto de Lei n.º 9.213, de 2017, de autoria do Senhor Senador Eunício Oliveira, que, em linhas gerais, propõe modelo muito semelhante ao do projeto principal, com a principal diferença de que, nos municípios com até duzentos mil eleitores, o projeto mantém o sistema eleitoral atualmente em vigor para os Vereadores (sistema proporcional de lista aberta);
- Projetos de Lei números 7.537, de 2006, e 1.297, de 2007, ambos de autoria do Senhor Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, os quais, em linhas gerais, propõem a instituição do voto proporcional nominal regionalizado para as eleições de Deputados Federais, Distritais e Estaduais, de modo que cada Estado-membro ou o Distrito Federal seja dividido em uma determinada quantidade de distritos plurinominais, nos termos de resolução do Tribunal Superior Eleitoral, sendo considerados eleitos tantos candidatos registrados pelo partido quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido no âmbito do distrito;
- Projeto de Lei n.º 809, de 2011, de autoria do Senhor Deputado Bonifácio de Andrada, que, em linhas gerais,

propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs n.ºs 7.537, de 2006, e 1.297, de 2007, com a principal diferença de que o número de Deputados Federais a ser eleito por distrito eleitoral é fixado em oito, podendo variar entre sete e nove;

- Projeto de Lei n.º 5.915, de 2013, de autoria do Senhor Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs n.ºs 7.537, de 2006, 1.297, de 2007, e 809, de 2011, com a principal diferença de que lei estadual disporá sobre o número de distritos eleitorais e a quantidade de cadeiras correspondente a cada um deles;
- Projeto de Lei n.º 7.055, de 2017, de autoria do Senhor Deputado Marcus Pestana, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs n.ºs 7.537, de 2006, 1.297, de 2007, 809, de 2011, e 5.915, de 2013;
- Projeto de Lei n.º 574, de 2011, de autoria do Senhor Deputado Carlos Souza, que divide as Unidades da Federação em distritos, “em número igual a três vezes o número de vagas a serem preenchidas”, sendo considerados eleitos por cada partido tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar e na ordem das maiores proporções de votos obtidas pelo partido em cada distrito eleitoral;
- Projeto de Lei n.º 593, de 2011, de autoria do Senhor Deputado Bonifácio de Andrada, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral do PL n.º 809, de 2011, para as eleições de Vereador nos Municípios com mais de vinte mil habitantes, com a principal diferença de que o número de Vereadores a ser eleito por cada distrito eleitoral é fixado em três;

- Projetos de Lei números 1.596, de 2011, e 413, de 2015, de autoria, respectivamente, dos Senhores Deputados Duarte Nogueira e Jutahy Junior, os quais estabelecem o sistema majoritário em distritos uninominais para a eleição de Vereadores nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores;
- Projeto de Lei n.º 7.986, de 2010, de autoria dos Senhores Deputados Rafael Guerra, Bonifácio de Andrada, Luiz Carlos Hauly e Vitor Penido, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral do PL n.º 593, de 2011, para as eleições de Vereador nos Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, com a principal diferença de que o número de Vereadores a ser eleito por cada distrito eleitoral pode ser dois ou três;

Consoante o despacho da Mesa Diretora, a proposição deve tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD), assim como para exame do mérito. A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e o regime de tramitação é o de prioridade, com base no art. 151, II, do RICD.

É o relatório

## **II - VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, inciso IV, alíneas “a” e “f”), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria, assim como sobre o mérito das proposições legislativas que disponham sobre sistemas eleitorais e eleições.

Em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 9.212/2017 e dos onze projetos a ele apensados (a saber: projetos de lei números 7.537/2006, 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013, 413/2015, 7.055/2017 e 9.213/2017), entendo que a matéria é constitucional, senão vejamos.

Em primeiro lugar, é indiscutível que a matéria eleitoral se insere nas competências legislativas da União, a teor do art. 22, inciso I, da Carta Magna.

Em segundo lugar, a matéria contida nos aludidos projetos é de iniciativa legislativa concorrente, podendo ser proposta por qualquer Membro ou Comissão do Congresso Nacional, tendo em vista que ela não se insere entre aquelas cuja iniciativa é reservada constitucionalmente ao Presidente da República.

Em terceiro lugar, observa-se que todos os projetos ora analisados se propõem a inserir um componente majoritário às eleições de Deputados Federais, Estaduais ou Distritais e de Vereadores, seja na forma do estabelecimento de um sistema misto para essas eleições, seja por meio da divisão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em regiões ou distritos eleitorais menores, onde seriam eleitos mais de um representante político por meio do sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

Sobre essa sensível questão, considero que nenhum dos projetos de lei afronta os arts. 27, § 1.º, 32, § 3.º, e 45, *caput*, da Constituição Federal, pelos quais as eleições de Deputados Federais, Estaduais e do Distrito Federal devem obedecer ao sistema eleitoral proporcional.

Com razão, a própria Constituição Federal adotou uma proporcionalidade mitigada, ao determinar, em seu art. 45, § 1.º, que nenhuma Unidade da Federação tenha menos do que oito ou mais do que setenta Deputados Federais, a evidenciar grande desproporção nas eleições ocorridas nas Unidades Federadas brasileiras. A título de exemplo, nas eleições gerais de 2014 para Deputado Federal, o quociente eleitoral no Estado de São Paulo atingiu o patamar dos 303.000 (trezentos e três mil) votos, enquanto no Estado de Roraima o quociente eleitoral foi de cerca de 29.000 (vinte e nove mil).

Outro fator que confirma a possibilidade de inserção de elementos majoritários nas eleições proporcionais brasileiras reside na constatação histórica, à luz das sucessivas leis eleitorais, de que o ordenamento jurídico nacional nunca pretendeu atingir uma proporcionalidade exata.

Assim, no Código Eleitoral de 1932, que primeiro implantou o sistema eleitoral proporcional no Brasil, mais precisamente em seu art. 58, incisos 5º e 8º, as eleições proporcionais ocorriam em dois turnos simultâneos de votação, sendo que eram considerados eleitos, em primeiro turno, os candidatos que obtivessem o quociente eleitoral e os mais votados nominalmente, quantos indicassem o quociente partidário, e, em segundo turno, eram eleitos simplesmente os candidatos mais votados, ou seja, por meio da adoção do sistema majoritário de maioria simples<sup>1</sup>.

Seguem transcritos os referidos dispositivos legais:

Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

[...]

5º Estão eleitos em primeiro turno:

- a) os candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral (n. 6);
- b) na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário (n. 7).

[...]

8º **Estão eleitos em segundo turno os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno.**

O Código Eleitoral de 1935, introduzido pela Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, em seus arts. 90 e 94, reproduz as regras do Código de 1932, ou seja, mantendo um componente majoritário no sistema eleitoral proporcional brasileiro.

---

<sup>1</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 154.

Nos Códigos Eleitorais subsequentes, datados de 1945, 1950 e 1965, o componente majoritário nas eleições proporcionais brasileiras deslocou-se para a hipótese de nenhum partido político alcançar o quociente eleitoral, quando, então, serão considerados eleitos os candidatos mais votados até serem preenchidos todos os lugares.

Vejamos a redação dessa norma, que vem repetida no art. 51 do Código Eleitoral de 1945, no art. 61 do Código Eleitoral de 1945 e no art. 111 do Código Eleitoral de 1965, atualmente em vigor:

Art. 51 do Código Eleitoral de 1945 (instituído pelo Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945): “Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, estarão eleitos os candidatos mais votados até serem preenchidos os lugares”.

Art. 61 do Código Eleitoral de 1945 (instituído pela Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950): “Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados”.

Art. 111 do Código Eleitoral de 1965 (instituído pela Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965): “**Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados**”.

Corroborando o fato de que o ordenamento jurídico nacional nunca pretendeu atingir uma proporcionalidade exata, vejam-se as palavras de Juliano Machado Pires<sup>2</sup>, que comenta o voto do ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral Carvalho Mourão, em importante julgado daquele Tribunal acerca da constitucionalidade do componente majoritário no Código Eleitoral de 1932. Nesse voto, o Ministro Carvalho Mourão refere-se a Joaquim Francisco de Assis Brasil, cuja obra “Democracia Representativa: Do voto e do modo de votar” representa a grande inspiração do sistema eleitoral proporcional brasileiro. Vejamos a lição da doutrina:

Mourão evoca também em seu voto a obra de Assis Brasil, a quem ele atribui a autoria do Código de 1932. O juiz lembrou que, de acordo com

---

<sup>2</sup> PIRES, Juliano Machado. *A INVENÇÃO DA LISTA ABERTA: O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4026>. Acesso em 26/2/2018.

Assis, a lei teve em vista “dar nascimento a uma maioria respeitável” e que “cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger”, havendo, porém, forças que “se perdem por não alcançar o quociente”. O ministro prossegue que, no seu entendimento veio a ideia de dois turnos. Um primeiro para assegurar a representação das opiniões que consigam atingi-lo e um segundo turno destinado exatamente a reforçar a maioria para que ela possa governar. Por isso, esse segundo turno deve ser por maioria relativa.

Ainda quanto à constitucionalidade da presença de um componente majoritário no Código Eleitoral de 1932, Domingos Vellasco<sup>3</sup> defende a compatibilidade do Código de 1932 com a Constituição Federal de 1934, que exige o sistema eleitoral proporcional para as eleições de Deputado Federal. Citando uma decisão do TSE em face de representação ajuizada por João Mangabeira, assim dispõe Domingos Vellasco:

A representação Mangabeira deu ensejo para que, em brilhante parecer, fosse lançada a *teoria da proporcionalidade jurídica*, que teve por objectivo estabelecer que a Constituição, ao se referir ao systema proporcional, aludia ao systema do Código Eleitoral que é também proporcional. E, como não era possível dizer que o criterio majoritario do inciso 8º em debate, fosse proporcional á luz da arithmetica, convencionou-se que ele o seria juridicamente.

E continua o ilustre doutrinador na defesa da constitucionalidade do Código Eleitoral de 1932 e da decisão do TSE nesse mesmo sentido:

O Tribunal Superior, sem endossar, é claro, a *proporcionalidade jurídica*, desatendeu a representação Mangabeira, por lhe parecer que “o poder Judiciário, deixando de aplicar uma lei por inconstitucional, *il ne peut le faire que quand il existe une inndubitable et irreductible incompatibilité entre la loi et la constitution* [somente poderá fazê-lo quando há uma incompatibilidade inescapável e irredutível entre a lei e a Constituição] ... E’ vedado aos juízes conhecer do merecimento das leis, no que toca á sua sabedoria, conveniência ou oportunidade”. E afinal o n. 8 do art. 58, “deve considerar-se como estatuído legitimamente sobre uma das várias

---

<sup>3</sup> VELLASCO, Domingos. *Direito Eleitoral – Sistema Eleitoral, Nulidades, Crítica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935, p. 45-48.

modalidades do processo eleitoral, que se compreendem no *systema proporcional*, no *systema de representação proporcional*". São conceitos extrahidos dos votos emitidos no Tribunal Superior.

Parece-nos que decidiu bem o egrégio Tribunal, não por causa da *proporcionalidade jurídica* ou porque, nos *tratados de direito*, a significação de *representação proporcional* possa caber ao *systema* Assis Brasil adaptado ao Código e que ele próprio não chama de *representação proporcional* e sim, de *representação verdadeira das opiniões*; mas porque, havendo o Código baptizado a *representação verdadeira* de *representação proporcional* e tendo sido na sua vigência que se procederam às eleições dos deputados á Assembléa Nacional Constituinte, torna-se patente que ao usarem na Constituição a expressão do *systema proporcional*, *systema de representação proporcional*, admittiram os constituintes como proporcional o *systema* do Código de 1932. Essa é que nos parece a bôa razão.

Sob outro prisma, registre-se que outras normas da legislação eleitoral brasileira limitavam o carácter estritamente proporcional das eleições de Deputado Federal, Estadual e Distrital e de Vereador. Com efeito, é de conhecimento geral que até o ano de 2017, quando o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 13.488, vigorava a regra inscrita no art. 109, § 2º, do atual Código Eleitoral, pela qual apenas os partidos políticos ou coligações que atingissem o quociente eleitoral participavam do cálculo das sobras.

Ora, é sabido que essa norma tinha o potencial de causar níveis consideráveis de desproporcionalidade nas eleições, ao afastar da possibilidade de eleger representantes políticos os partidos ou coligações que não atingissem o quociente eleitoral. Ocorre que, com o fim das coligações nas eleições proporcionais, aprovada no âmbito da Emenda à Constituição n. 97, de 4 de outubro de 2017, a partir do ano de 2020, este Congresso Nacional decidiu revogar tal restrição.

De todo modo, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Cautelar n.º 2.694, já teve a oportunidade de se manifestar sobre a compatibilidade do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral com o art. 45 da Constituição Federal, não tendo infirmado a validade do aludido dispositivo legal.

Em síntese, seja pela inserção de elementos majoritários nas eleições submetidas ao princípio proporcional, seja pelas normas constitucionais ou legais que sempre estiveram presentes no ordenamento jurídico pátrio e que permitem mitigações da exata proporcionalidade do voto nas eleições submetidas à lógica proporcional, considero que os projetos de lei ora examinados não violam os dispositivos constitucionais que exigem o sistema eleitoral proporcional para as eleições de Deputados Federais.

Não é outra a conclusão que se pode extrair de uma análise atenta do Projeto de Lei n. 9.212, de 2017. Dos seus dispositivos, observa-se que cada eleitor terá dois votos: um a ser concedido a uma das listas partidárias e o outro a ser dado diretamente a um candidato registrado pelo partido no distrito eleitoral em que o eleitor vota.

A lógica desse sistema eleitoral é predominantemente proporcional, pois, em um primeiro momento, todas as cadeiras em disputa são ordenadas, a partir da quantidade de votos partidários que cada agremiação recebeu, de modo que, da primeira à última cadeira, seja formada uma lista ordenada com a indicação de qual cadeira deve ser destinada a cada partido, à luz dos votos partidários que cada um recebeu.

Veja-se, a propósito, a redação do art. 105-B do Código Eleitoral, proposto pelo PL n. 9.212/2017:

Art. 105-B. Considerados exclusivamente os votos partidários, será elaborada lista ordenada de partidos de acordo com as seguintes regras:

I – na primeira posição da lista constará o partido que houver obtido o maior número de votos partidários;

II – as posições seguintes da lista serão definidas conforme as seguintes regras:

a) dividir-se-á o número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que o partido já tiver sido incluído na lista, mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média nova posição na lista;

b) repetir-se-á a operação descrita na alínea “a” até que todas as cadeiras da circunscrição tenham sido atribuídas a partido.

A partir desse cálculo que leva em conta a proporcionalidade dos votos partidários obtidos por cada agremiação, os partidos políticos devem preencher as cadeiras a que fazem jus, inicialmente com os candidatos que conseguiram ser eleitos pelo voto distrital e, se ainda, sobrarem lugares a ser preenchidos pelo partido, com os nomes dos candidatos indicados na lista partidária preordenada.

Ressalte-se que, nos termos do art. 105-A, § 2º, do projeto principal, os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos, de modo que não deve haver maiores variações entre os nomes dos candidatos que serão eleitos, quer pelo voto partidário, quer pelo voto distrital.

A única possibilidade, em abstrato, de alguma desproporcionalidade no sistema eleitoral idealizado pelo PL n. 9.212/2017 refere-se à possibilidade de o partido conquistar um número maior de cadeiras nas eleições distritais, em comparação com a quantidade de vagas a que teria direito pelos votos partidários.

Nesse caso, o projeto determina que as últimas vagas da lista ordenada das cadeiras em disputa sejam ocupadas pelos partidos que se enquadrem nessa situação até que o partido tenha a preservação de todas as cadeiras a que tem direito pelo voto distrital.

É o que preconiza o art. 105-C, parágrafo único, do projeto, a saber:

Art. 105-C. [...]

Parágrafo único. Caso o partido tenha obtido cadeiras pelo voto distrital em número superior às vagas que lhe foram atribuídas na lista de que trata o art. 105-B, ser-lhe-ão distribuídas cadeiras adicionais em número suficiente para suprir a diferença, utilizando-se as vagas atribuídas, mas ainda não distribuídas, na ordem inversa da lista.

Constata-se, portanto, que eventual desproporcionalidade do sistema proposto pelo projeto sob exame é eventual e reservada a situações excepcionais.

Não bastassem tais evidências, é certo que o sistema eleitoral proposto pelo PL n. 9.212/2017 é muito próximo do sistema eleitoral alemão, mais conhecido como sistema eleitoral distrital misto.

Registre-se, por oportuno, que, apesar de o sistema eleitoral alemão possuir evidentes componentes majoritários, ele, à semelhança do que foi proposto no presente projeto de lei, é predominantemente proporcional, em respeito ao art. 54, item 3, da Constituição alemã. Decerto, assim dispõe a Lei Fundamental de Bonn:

Art. 54. [...]

(3) A Assembleia Federal é constituída por membros do Parlamento Federal e um número igual de membros eleitos pelos Parlamntos dos Estados, **segundo os princípios da eleição proporcional**.

Ora, deixando de lado as peculiaridades do sistema eleitoral alemão, é relevante constatarmos que o País considerado modelo em termos de sistema distrital misto possui uma Constituição que exige a eleição proporcional para os membros do seu Parlamento, exatamente nos termos do art. 45 da Constituição Federal.

Ademais, para sermos precisos em nossa argumentação, registre-se que o sistema eleitoral alemão faz as correções necessárias para garantir a proporcionalidade do sistema como um todo, por meio do acréscimo de cadeiras do Parlamento alemão. Nesse ponto, o PL n. 9.212/2017 aproxima-se mais do sistema misto da Escócia, como nos ensina Jairo Nicolau<sup>4</sup>. Veja-se, a propósito, o exemplo utilizado pelo festejado cientista político para explicar o sistema eleitoral escocês:

Um partido pode, ocasionalmente, conquistar mais cadeiras no distrito do que na lista. Por exemplo, na mesma eleição (2007), na região de Glasgow, o Partido Trabalhista venceu em nove distritos, mas pela distribuição proporcional teria direito a apenas oito cadeiras. Nesses casos, o partido assegura a cadeira; ela é retirada do partido que obteve a última cadeira na distribuição proporcional.

---

<sup>4</sup> NICOLAU. Jairo Marconi. Sistemas Eleitorais. 6ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012, p. 86.

Registre-se que o sistema eleitoral escocês é também reconhecido como um sistema proporcional, à luz do item 3 do art. 1º do *Scotland Act*, de 1998<sup>5</sup>.

No que tange à juridicidade, observa-se que a matéria em nenhum momento contraria os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, razão pela qual a considero jurídica.

Quanto às normas de redação e técnica legislativa, previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, a matéria sob exame revela-se de boa técnica legislativa.

Em relação ao mérito, estamos convictos da oportunidade e da conveniência da adoção, no Brasil, de um sistema eleitoral misto, que respeite a proporcionalidade do voto partidário, mas ao mesmo tempo permita a eleição de representantes políticos em distritos eleitorais menores.

Sem dúvida, a adoção, no Brasil, desse sistema possui inúmeros benefícios. Além de reduzir os custos das campanhas eleitorais, uma vez que elas se darão em uma circunscrição eleitoral menor e sem a disputa interna entre candidatos de um mesmo partido, o sistema eleitoral ora examinado aproximará os representantes políticos eleitos dos seus eleitores, permitindo uma maior participação popular na condução da vida política nacional e, conseqüentemente, acarretando um aumento da legitimidade e da representatividade do parlamento brasileiro.

É amplamente majoritário o sentimento de que o atual sistema proporcional de lista aberta se baseia em imensos distritos eleitorais, nos quais uma multidão de candidatos se acotovelam na disputa por eleitorados vastíssimos. Esse sistema não cria vínculos claros entre o eleitor e os candidatos, fazendo com que muitos eleitores sequer lembrem o nome dos candidatos nos quais votaram nas últimas eleições.

---

<sup>5</sup> Segue a literalidade desse dispositivo legal: "(3) Members of the Parliament for each region shall be returned at a general election under the additional member system of proportional representation provided for in this Part and vacancies among such members shall be filled in accordance with this Part" (em tradução literal: "Os membros do Parlamento para cada região devem ser devolvidos em uma eleição geral sob o sistema de representação proporcional adicional previsto na presente Parte e as vagas entre esses membros devem ser preenchidas de acordo com esta Parte").

Essa realidade não pode continuar, sob pena de o próprio regime democrático ser posto à prova e a nossa jovem democracia ser questionada em suas premissas básicas de credibilidade e de confiança dos cidadãos em sua capacidade de lhes proporcionar uma vida digna e de lhes ofertar uma legislação que conte com o seu consentimento e reconhecimento social.

O sistema eleitoral proposto pelo PL n. 9.212/2017 mantém os benefícios de um sistema eleitoral proporcional, consistentes no respeito às minorias e à pluralidade das diversas forças políticas com representatividade na sociedade, associando-os às vantagens de campanhas eleitorais mais baratas e de uma maior proximidade entre eleitor e eleito, proporcionados pela redução do tamanho dos distritos eleitorais, e do reforço do papel dos partidos políticos, fruto do controle da lista partidária preordenada.

Esse sistema é engenhoso, pois imprime um componente majoritário nas eleições proporcionais em apenas metade das cadeiras a que cada Unidade da Federação tem direito. Esse componente majoritário reforçará a governabilidade do sistema político brasileiro, que se caracteriza atualmente pelo altíssimo grau de fragmentação e de instabilidade, além de aprimorar o diálogo e a identificação dos eleitores com os seus representantes legislativos.

Registre-se, ainda, a preocupação do Projeto de Lei n. 9.212/2017 com a configuração dos distritos eleitorais, daí o estabelecimento de diversos parâmetros para que a Justiça Eleitoral defina os seus limites territoriais sem que haja o beneficiamento ou prejuízo arbitrário e indevido a qualquer dos partidos políticos.

Por fim, entendo conveniente acatar as propostas contidas nos Projetos de Lei números 1.596, de 2011, e 413, de 2015, de autoria, respectivamente, dos Senhores Deputados Duarte Nogueira e Jutahy Junior, e no Projeto de Lei n.º 9.213, de 2017, de autoria do Senhor Senador Eunício Oliveira, no sentido de que, para as eleições de vereadores, o novo sistema apenas seja aplicado nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

De fato, nas cidades com até duzentos mil eleitores, a relação dos vereadores com os cidadãos já é mais estreita, o que nos indica a conveniência da manutenção do sistema eleitoral atualmente em vigor.

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei números 9.212/2017, 7.537/2006, 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013, 413/2015, 7.055/2017 e 9.213/2017 e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei n.s 9.212/2017, 1.596/2011, 413/2015 e 9.213/2017, na forma de substitutivo, e pela rejeição dos demais.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2018.

Deputado BETINHO GOMES  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 9.212/2017, 1.596/2011, 413/2015 e 9.213/2017

Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores de Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, os partidos poderão registrar:

I – lista ordenada de candidatos no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher na respectiva circunscrição;

II – um candidato em cada um dos distritos eleitorais em que a circunscrição for dividida, na forma dos §§ 3º e 4º.

.....

§ 3º A circunscrição será dividida em distritos

eleitorais em número equivalente à parte inteira do resultante de 40% (quarenta por cento) das cadeiras da circunscrição.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, observando-se os seguintes critérios:

I – o número de eleitores inscritos de cada distrito na data da definição de seus limites será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pelo número de distritos, admitida uma diferença de até 5%, para mais ou para menos;

II – a diferença prevista no inciso I poderá ser expandida para até 10% (dez por cento), a mais ou a menos, em até 1 (um) distrito ou em até 10% (dez por cento) do total de distritos da circunscrição, o que for maior, observando-se somente a parte inteira do segundo percentual;

III – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;

IV – observados os critérios dos incisos I e II, a demarcação dos distritos deve, tanto quanto possível:

a) maximizar sua compacidade e reduzir sua endentação;

b) observar os limites de municípios, distritos municipais e regiões administrativas;

c) observar estudos elaborados pelos órgãos federais de geografia e estatística.

§ 5º O Tribunal Superior Eleitoral deverá definir os limites dos distritos eleitorais com uma antecedência mínima de seis meses da data das eleições.

§ 6º O partido que tiver registrado ao menos um candidato à eleição em distrito poderá também registrar

lista ordenada de candidatos.

§ 7º Nas eleições em distritos, em cada circunscrição eleitoral, o partido registrará o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) de candidaturas de cada sexo.

§ 8º A cada três posições consecutivas da lista de que trata o § 5º, uma deverá ser de candidatura de sexo distinto das outras duas. (NR)

Art. 10-A Nas eleições para as Câmaras de Vereadores de Municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores, cada partido poderá registrar candidatos no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, para concorrer às vagas segundo as regras previstas nos arts. 105-E e seguintes do Código Eleitoral.

§ 1º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

§ 2º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 3º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no *caput*, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito.

.....  
 Art. 59. ....  
 .....

§ 2º Na votação para as eleições proporcionais de Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador dos Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa:

I – o voto no candidato do respectivo distrito;

II – o voto no partido.

§ 2º-A Na votação para as eleições proporcionais de Vereador nos Municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores, serão computados para a legenda partidária os votos em que não seja possível a identificação do candidato, desde que o número identificador do partido seja digitado de forma correta.

..... (NR)".

Art. 2º O Capítulo IV do Título I da Parte Quarta da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

#### “CAPÍTULO IV

#### DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 105. (Revogado)

#### Seção I

#### Da Representação Proporcional Mista

#### Subseção I

#### Disposições Preliminares

Art. 105-A. Os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador de Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores serão eleitos:

I – pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria relativa dos votos válidos;

II – pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida nesta Seção.

§ 1º Para os fins desta Seção, entende-se por voto partidário o voto de que trata o art. 59, inciso II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 2º Os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos.

§ 3º Considerar-se-ão suplentes da representação partidária, inclusive dos candidatos eleitos pelo voto distrital, os candidatos da lista do partido não eleitos, na ordem apresentada pelo partido político no momento do registro de candidaturas.

#### Subseção II

##### Da Atribuição Proporcional de Vagas entre os Partidos da Circunscrição

Art. 105-B. Considerados exclusivamente os votos partidários, será formada relação de partidos, em número igual ao de vagas da circunscrição eleitoral, mediante o seguinte processo:

I – constará na primeira posição da relação de partidos o que houver obtido o maior número dos votos partidários;

II – as demais posições da relação de partidos serão atribuídas conforme as seguintes regras:

a) dividir-se-á o número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que ele já tiver sido incluído na relação, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média uma nova posição na relação;

b) repetir-se-á a operação definida na alínea “a” até que cada uma das cadeiras da circunscrição tenha sido atribuída a um partido.

### Subseção III

#### Da Distribuição das Vagas aos Candidatos

Art. 105-C. As vagas atribuídas a cada partido na relação de que trata o art. 105-B serão distribuídas, primeiramente, na ordem crescente das vagas, aos respectivos candidatos eleitos pelo voto distrital na respectiva circunscrição eleitoral, até o limite de vagas obtidas por cada partido.

*Parágrafo único.* Distribuídas as vagas a todos os partidos, nos termos do *caput*, caso haja um ou mais partidos que tenham obtido vagas pelo voto distrital em número superior àquelas que lhe foram atribuídas nos termos do art. 105-B:

I – serão atribuídas vagas adicionais em número suficiente para suprir a diferença, utilizando-se aquelas ainda não distribuídas a candidatos, na ordem decrescente da relação;

II – as vagas adicionais atribuídas ao partido serão distribuídas aos respectivos candidatos eleitos nos distritos.

Art. 105-D. As vagas remanescentes após a distribuição prevista no art. 105-C serão distribuídas aos candidatos dos respectivos partidos na ordem da lista prevista no § 2º do art. 105-A.

### Seção II

#### Da Representação Proporcional em Lista Aberta

Art. 105-E. Os candidatos a Vereador de Municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores serão eleitos pelo voto proporcional em lista aberta, de acordo com a metodologia estabelecida nesta Seção.

.....”

Art 3º. Aplica-se aos candidatos eleitos pelo voto distrital o disposto no art. 22-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Art. 4º. Para os fins dos percentuais contidos na cláusula de desempenho de que trata o inciso I do § 3º do art. 17 da Constituição Federal e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, computar-se-ão, exclusivamente, os votos partidários obtidos pelo partido político.

Art. 5º. Revoga-se o art. 105 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Art 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial, não se aplicando às eleições que ocorram até um ano da data de sua vigência.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2018.

Deputado BETINHO GOMES

Relator